

# 어촌종합개발사업의 성과분석

소득효과의 분석결과를 보면

1994년 사업과 1995년 사업 모두 증가효과가 있는 것으로 나타났다. 즉 1994년도 사업권역의 경우 25.0%, 1995년도 사업의 경우 29.0%가 증가하여 비사업권역의 소득증가율 20.1%보다 각각 5.0%포인트, 9.0%포인트 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 소득증가는 투자승수효과에 의해 해가 갈수록 높아질 것으로 기대된다.

옥 영 수 / 한국해양수산개발원 부연구위원

## 왜 성과를 분석해야 하는가?

어촌종합개발사업은 낙후된 어촌에 활력을 불어넣기 위해 1980년대 후반부터 시행된 새로운 사업이다. 종래에도 어촌 지원사업이 없는 것은 아니었으나 과거 새마을사업의 일환으로서 어촌계에 대한 지원이나, 소득원 개발사업이 부분적으로 이루어져 왔을 따름이었다. 이런 사업의 성과가 전혀

없던 것은 아니었으나 사업에 따라 분산 지원됨으로써 사업 성과가 극대화되지 못하고 소득사업에 집중됨으로써 어촌이 안고 있는 문제를 근본적으로 해결해 주는 데는 미흡한 점이 많았다.

이런 점을 해소하여 어촌이 살기 좋은 정주의 장소로서 역할을 할 수 있도록 한 것이 바로 어촌종합개발사업이다. 특히 이 사업은 1994년부터 권역개념으로 확대됨과 동시에

1995년부터는 농어촌특별세를 재원으로 함에 따라 사업명에 걸맞는 본격적인 사업으로 추진될 수 있었다. 따라서 1994년부터는 권역을 중심으로 한 보다 광역적인 어촌종합개발이 이루어졌으며, 그 목적도 어촌지역의 수산자원개발의 촉진과 개발여건을 정비하고, 어촌에서의 생활정주권을 형성하여 어촌주민의 생활안정과 복지향상을 도모함과 동시에 산업간 균형발전과 도시, 농

촌, 어촌간의 조화있는 발전을 꾀하는 것으로 넓히게 되었다.

그러나 농특세 지원에 의한 권역별 어촌종합개발사업이 시행되고 4년이 경과하는 동안 다른 많은 농특세사업과 마찬가지로 본 사업에 대해서도 성과에 대한 의문이 끊이지 않아 지속적인 사업추진에 걸림돌이 되고 있다. 1994년 이후 금년까지 160개의 권역이 종합개발지역으로 선정되거나 사업이 추진되고 있으며 그 동안의 총사업비만도 2,300억원에 이르는 중요한 사업에 여러 가지 의혹의 소지가 있다면 사실 문제가 아니라 할 수 없다. 따라서 과거 어촌종합개발사업이 추진된 어촌에 대한 사후 영향을 거시적으로 검토해 봄으로써 지속적인 사업추진의 방향을 가늠해 본다는 것은 매우 중요한 일이라 할 수 있다.

### 어떻게 분석할 것인가?

1994년 이후 1997년까지 이미 투자된 권역은 총 52개 권역으로서 투자액은 1,742억원에 이른다(표 1). 그리고 금년도에 투자될 것으로 계획된 곳은 15개 권역으로서 530억원의 사업비가 계상되어 있다. 1997년까지 투자된 금액을 권역당으로 보면 평균 28억원

정도이다. 1994년도에는 평균 13억원으로서 적었으나 1995년 이후는 농특세를 기반재원으로 국고가 대폭 지원되고 이에 상응하는 지방비가 지원되어 늘어날 수 있었다.

그러면 1997년까지 지원된 52개 권역에 대한 사후 평가는 어떻게 할 것인가?

이는 대상권역이 포함된 어촌계의 사업후 변화여부를 권역에 포함되지 않았던 어촌계와 비교해 봄으로써 가능할 것이다. 이런 비교는 객관성을 유지하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 매년 수협중앙회에서 발간하고 있는 어촌계 명부의 통계자료를 이용하였다. 여기서 어촌계 명부의 통계자료는 현재 1996년도 분까지 공표되고 있으므로 이를 이용하기 위해서는 1994년과 1995년에 시행된 사업만이 비교사

업이 될 수 있다. 즉 1994년도 10개권역 80개 어촌계 및 1995년도 11개권역 54개 어촌계와 사업이 시행되지 않았던 어촌계의 사업전후의 효과를 분석해 보았다.

1994년 및 1995년도 어촌종합개발 권역명 및 어촌계수는 <표 2>와 같은데 1994년도의 사업에서 권역내 어촌계수는 평균 8개로서 너무 많다는 여론에 따라 1995년도에는 감소하여 평균 4.9개로 줄어들었다. 그러나 1996년도와 1997년도로 올수록 다시 어촌계수는 늘어나는 경향에 있어 권역조정이 무엇보다 중요한 문제가 되고 있다.

### 3가지 관점의 분석결과

정책사업에 있어서 사후 성과평가의 방법에는 여러 가지

<표 1> 어촌종합개발계획의 투자실적 및 향후 투자계획

구 분	1994	1995	1996	1997	1998	1998-2004	합 계
권역 수	10	11(21) <sup>1</sup>	16	15	15	93	160
사업비	13,170	52,500	56,000	52,500	52,500	316,500	543,170
(국 고)	6,585	26,250	28,000	26,250	26,250	158,250	271,585
(지방비)	5,926	23,625	25,200	23,250	23,625	142,425	244,426
(자 담)	659	2,625	2,800	2,625	2,625	15,825	27,159
권역당평균사업비	1,317	2,500 <sup>2</sup>	3,500	3,500	3,500	3,403	3,395

- 1) 신규권역은 11개이나 전년도권역에 대해서 계속사업 실시
- 2) 계속사업을 포함

〈표 2〉 1994년 및 1995년도 어촌종합개발 권역명 및 어촌계수

구 분	권역명 및 어촌계수	권역수 및 어촌계수
1994년도 사업권역	인천 덕적(7), 강원 근덕(6), 충남 오천(10), 전북 고창(10), 전남 신지(3), 전남 풍남만(12), 경북 영일만(9), 경남 사천(13), 경남 앵강만(6), 제주 구좌(4)	10(80)
1995년도 사업권역	경기 서신(4), 강원 토성(5), 강원 현북(2), 충남 안면(2), 전북 변산(4), 전남 남면(8), 전남 대둔도(4), 경북 후포(7), 경남 저구만(6), 경남 현산만(7), 제주 모슬포(5)	11(54)

( )는 어촌계수

가 있다. 평가의 목적에 따라 다양한 방법을 택할 수가 있는데, 이 글에서는 3가지 관점에서 분석이 이루어졌다. 즉 어촌종합개발사업이 시행됨으로써 당해 어촌계가 얼마만큼 활력을 갖고 있는가 하는 것과, 소득효과는 어떠한가, 그리고 마지막으로 종합적 측면으로서 어촌계 평정단계가 어떻게 변화하였는가를 보았다. 이 외에 어촌종합개발사업은 정책사업이기 때문에 고용창출효과나 생산증대효과, 개발로 인한 도시관광객들의 여가를 증진시킬 수 있는 무형적 효과, 환경보전적 효과 등도 무시할 수 없으나 어촌과 어민, 그리고 어촌계가 당해사업의 주체임을 생각할 때 1차적인 효과라고 할 수 있는 이들 3가지 관점을 주된 관점으로

서 보았다. 실제로 사업이 추진된 권역의 고용효과를 조사한 결과 평균 26명으로 나타나 위에서 언급한 바와 같은 다양한 파급효과는 생각보다 클 것으로 보여진다.

3가지 관점의 분석중 첫번째가 어촌계 활력의 정도를 보는 것이었다. 이는 당해어촌계의 어업인구변화를 통해 당해어촌계가 얼마만큼 활성화되었는가를 인식하는 것으로서 어가수, 어민수 등이 좋은 비교지표가 될 수 있다(표 3). 분석결과 어가수는 1994년사업의 경우 사업시행 이후 2년간 7.4% 증가한 것으로 나타났다. 이는 비사업권역이 같은 기간 5.1% 증가한 것보다 2.3%포인트 높기 때문에 긍정적인 것으로 나타났다. 그러나 1995년 사업의 경우는 덜

증가한 것으로 나타나 상반된 결과가 나타나고 있다. 즉 2년간 어가수가 0.3%밖에 증가하지 않아 비사업권역에 비해 상대적으로 낮게 나타났을 뿐만 아니라 사업시행 직후인 1996년도에는 전년도에 비해 0.6% 가량 감소하는 것으로 나타나고 있다.

한편 어민수에 있어서는 모두 긍정적인 것으로 나타났다. 즉 비사업권역의 인구가 2년동안 3.0%가 감소한데 비해 1994년 사업은 1.6% 감소에 그쳐 비사업권역보다 인구감소율이 느린 것으로 나타났다. 또 1995년사업은 오히려 인구가 2년동안 6.9%나 증가한 것으로 나타났으며, 사업이 시행된 1995년에 비해서는 9.3%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 1995년 사업권역에 있어 어가수는 감소하는 반면, 어민수는 크게 증가하고 있는 것은 다소 특이하지만 다음과 같은 추론은 가능할 것이다. 즉 어촌종합개발사업으로 인해 어촌에 활력이 생겨 젊은 층의 증가를 가능하게 하였을 것이다. 어촌에 있어서 젊은 층의 증가는 대부분 노령화되어 단독가구가 많은 우리 나라 어촌의 특질상 가구

수는 감소하더라도 인구수는 증가시키게 되는 것이다. 어촌 종합개발사업이 시행된 1995년 이후 어민수가 크게 증가한 것은 어촌종합개발 사업권역이 젊은 어업자들이 많이 사는 활력있는 어촌계로 만들고 있다는 것을 반증해 주고 있다.

두 번째로 소득효과를 살펴볼 수 있다. 이는 위에서와 같이 어촌종합개발사업의 시행으로 사업권역의 생산이나 소득이 비사업권역에 비해 어떻게 변했는가를 살펴봄으로써 어촌종합개발사업의 성과를 파악할 수 있다.

분석결과를 보면 1994년 사업과 1995년 사업 모두 증가 효과가 있는 것으로 나타났다. 즉 1994년도 사업권역의 경우 25.0%, 1995년도 사업의 경우 29.0%가 증가하여 비사업권역의 소득증가율 20.1%보다 각각 5.0%포인트, 9.0%포인트 높은 것으로 나타났다(표 4). 이와 같은 소득증가는 투자승수효과에 의해 해가 갈수록 높아질 것으로 기대된다. 더구나 이와 같은 분석은 평균 개념에 기초한 것이지만 권역별로 지도자의 역할과 어촌계원 및 지역주민들간의 단결과 협동정도에 따라 더 큰 효과를 낼 수 있을 것이다.

마지막으로 어촌계 평정단계

〈표 3〉 어촌종합개발사업에 의한 어촌활성화 정도 비교

구 분		경과 연도			증감률(%)
		1994(A)	1995	1996(B)	
어가수	1994년사업권역	9,264	9,317	9,946	7.4
	1995년사업권역	7,910	7,982	7,930	0.3
	비사업권역	153,561	161,938	161,435	5.1
어민수	1994년사업권역	27,331	28,009	26,888	△1.6
	1995년사업권역	23,184	22,673	24,784	6.9
	비사업권역	479,083	468,386	464,869	△3.0

의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 어촌계 평정단계의 변화를 고찰하기 전에 어촌계 평정에 대해 간략하게 언급하면 다음과 같은 것이다. 즉 어촌계는 소득규모, 복지시설, 어촌주민의 삶의 질, 어촌계 및 기타 연관조직 여부 등을 종합하여 매년 어촌계의 성격을 분류하고 있다. 즉 어촌계가 열악한 순서로부터 성장어촌계, 자립어촌계, 복지어촌계로 분류하고 있다. 따라서 이와 같은 객관적 기준에 의한 어촌계 평정 정도가 어떻게 변했는지 어촌 종합개발사업 시행권역과 비권역을 비교해 봄으로써 어촌 종합개발사업의 성과를 종합

적으로 파악할 수 있다.

분석결과 어촌종합개발사업의 시행으로 어촌계평정은 매우 긍정적인 효과를 나타내고 있다는 것을 알 수 있었다. 즉 1994년 사업의 경우 사업 시행후 복지어촌의 수가 34.8% 증가하였으며, 1995년 사업의 경우 11.1% 증가하였다. 이에 비해 비사업권역은 3.0% 증가하는데 불과 하였다(표 5). 또 가장 평정점수가 낮은 어촌계에 부여되는 성장어촌계의 경우 1994년 사업과 1995년 사업의 경우 각각 26.9%, 6.1% 감소한 반면 비사업권역은 10.7%가 증가하였다. 이는 어촌종합개발사

〈표 4〉 어촌종합개발사업에 의한 가구당 소득효과 변화

단위: 천원, %

구 분	1994	1995	1996	증감률
1994년 사업권역	15,732	18,176	19,670	25.0
1995년 사업권역	13,863	16,904	17,889	29.0
비사업권역	14,387	16,051	17,284	20.1

업의 성과를 단적으로 나타내 주는 지표라고 할 수 있다.

### 맺는 말

어촌종합개발사업은 어촌을 대상으로 한 지원사업으로서 처음으로 권역을 대상으로 시행되고 있는 사업이다. 과거에는 주로 소득사업을 중심으로 산발적인 사업이 추진되었으나 이들을 통합한 새로운 형태의 개발사업이 어촌종합개발사업인 것이다. 따라서 어촌종합개발사업은 어항과 어촌과 어업을 종합한 소득, 정주, 복지의 개념이 모두 포함된 사업이라고 할 수 있다.

이와 같이 다양한 개념이 포함되어 있기 때문에 다소 사업의 개념이 명확하게 설정되지 않는 점도 없지 않아 그 동안 본 사업의 성과에 대해 다소 부정적인 시각이 없지는 않았다. 이런 점에서 본 고에서 살펴 본 바와 같이 어촌종합개발사업의 성과분석은 의의가 있다고 할 수 있다. 어업가구수 및 어민수를 비교해 봄으로써 어촌의 활력을 측정해 보는 것도 그렇고, 소득증대의 여부를 비교해 보는 것도 긍정적 효과를 지니고 있음을 살펴볼 수 있었다. 무엇보다도 당해권역의 종합지표라고 할 수 있는

〈표 5〉 어촌종합개발사업에 의한 어촌계 평정별 변화

단위: 개소, %

구 분		경과 연도			B/A
		1994(A)	1995	1996(B)	
1994년 사업권역	합 계	80	80	80	100.0
	복지어촌계	23	32	31	134.8
	자립어촌계	31	32	30	96.8
	성장어촌계	26	16	19	73.1
1995년 사업권역	합 계	54	54	54	100.0
	복지어촌계	18	22	20	111.1
	자립어촌계	33	29	31	93.9
	성장어촌계	3	3	3	100.0
비사업 권역	합 계	1,545	1,551	1,585	102.6
	복지어촌계	464	470	478	103.0
	자립어촌계	848	834	849	100.1
	성장어촌계	233	247	258	110.7

어촌계 평정분류를 비교해 본 결과 확연하게 나타나는 긍정적 효과는 장차 사업의 방향을 가늠해 볼 수 있는 중요한 성과라고 할 수 있다.

이와 같은 어촌종합개발사업이 성과분석을 통해 어촌종합개발사업의 지속성에 당위성을 부여하게 되고, 그 결과 쇠퇴하여가는 어촌을 살릴 수 있을 것이다. 어촌의 활성화는 결국 생산추진뿐만 아니라 양질의 어업노동력을 안정적으로 공급해 줄 수 있다는 점에서 수산업의 기초를 공고히 한다고 할 수 있을 것이다.

다만 이 글에서 분석해본 방법은 거시적인 방법이기 때문

에 보다 미시적인 정교한 분석에는 미흡한 점이 있다. 보다 정교한 미시적 방법을 통해 향후 사업의 문제점을 제거할 수 있는 방법을 모색하여 당해사업이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 하는 것은 향후의 과제로 삼을 수 있을 것이다. 여하튼 객관적 자료에 의해 어촌종합개발사업이 긍정적인 효과가 있다고 분석된 결과는 현재 어촌에서 어촌종합개발사업이 크게 환영받고 있다는 것과 무관하다고 할 수 없을 것이다. 이런 점들을 고려할 때 어촌종합개발사업은 보다 적극적으로 보완, 발전시켜 나가야 할 것이다. ㉠